



UNIVERSITÀ DI PISA

TESI SPECIALISTICA

SPAZIO URBANO E DINAMICHE SOCIALI
NEL DISTRETTO FEDERALE DEL BRASILE
IPERPIANIFICAZIONE, POLITICHE DI EMERGENZA
ED INSEDIAMENTI ABUSIVI

RELATORE:

Chir.mo Prof. Silvano D'Alto

Firma

CANDIDATO:

Dott. Ludovico Formentini

Firma

Anno Accademico 2005/2006

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare il Prof. Carlo Da Pozzo, il Prof. Gian Franco Elia e la Dott.ssa Chaterine Aubertin per la cortese collaborazione.

INDICE

INDICE GRAFICI, INDICE FIGURE, INDICE TABELLE	<i>pag.</i>	III
PREMESSA	<i>pag.</i>	1
CAPITOLO 1		
IL BRASILE: UN CONTINENTE DI GRANDI DISPARITA'	<i>pag.</i>	3
1.1 - Cenni sulla crescita carica di contraddizioni	<i>pag.</i>	3
1.2 - Ineguaglianza regionale	<i>pag.</i>	9
1.3 - Lula e le <i>Favelas</i>	<i>pag.</i>	11
CAPITOLO 2		
IL DISTRETTO FEDERALE DEL BRASILE: LO SPAZIO DIVISO	<i>pag.</i>	16
2.1 - Brevi cenni storici sul Distretto Federale	<i>pag.</i>	16
2.2 - Il trasferimento della capitale da Rio de Janeiro a Brasilia	<i>pag.</i>	17
2.3 - Brasilia e l'equilibrio geopolitico del Brasile	<i>pag.</i>	19
2.4 - Lúcio Costa e il suo progetto	<i>pag.</i>	22
2.5 - Iperpianificazione, città satelliti, grandi invasioni	<i>pag.</i>	32
2.6 - Alcune caratteristiche delle popolazioni del Distretto Federale	<i>pag.</i>	56
2.7 - Lo spazio distrettuale	<i>pag.</i>	67
2.8 - L'organizzazione dello spazio regionale: l' <i>Entorno</i>	<i>pag.</i>	72
2.9 - Differenze centro periferia nella gestione del territorio	<i>pag.</i>	79
CAPITOLO 3		
FORME DI PIANIFICAZIONE E DINAMICHE SOCIALI	<i>pag.</i>	81
3.1 - I piani di sviluppo economico e d'assetto del territorio	<i>pag.</i>	81
3.2 - Piani di natura fisico spaziale	<i>pag.</i>	83
3.2.1 - P.E.O.T.	<i>pag.</i>	83
3.2.2 - P.O.T.	<i>pag.</i>	85
3.2.3 - P.O.U.S.O.	<i>pag.</i>	87
3.2.4 - Brasilia <i>Revisitada</i>	<i>pag.</i>	88
3.2.5 - Schema direttoriale	<i>pag.</i>	89
3.2.6 - Analisi e commenti	<i>pag.</i>	91
3.2.7 - P.D.O.T. 1992	<i>pag.</i>	91
3.2.8 - P.D.O.T. 1997	<i>pag.</i>	92
3.3 - Piani di natura socio economica	<i>pag.</i>	94
3.3.1 - Piani di sviluppo integrato	<i>pag.</i>	94
3.3.2 - Piano triennale	<i>pag.</i>	95
3.3.3 - Schema direttoriale socio-economico	<i>pag.</i>	98
3.3.4 - Piano di sviluppo industriale	<i>pag.</i>	98
3.4 - Piani di sviluppo regionale	<i>pag.</i>	102

CAPITOLO 4

TRA PIANI LEGALI E PROCESSI INFORMALI

pag. 104

4.1 - I *Favelados* invasori

pag. 104

4.2 - Un esempio di rimozione: lo sradicamento dell'invasione di Minas
di Agua

pag. 113

4.3 - Il *mutirão*

pag. 116

4.4 - La mobilità interna al Distretto Federale

pag. 119

4.5 - Il problema dell'alloggio

pag. 121

4.6 - Le associazioni

pag. 125

CONCLUSIONI

pag. 128

APPENDICE

pag. 131

BIBLIOGRAFIA

pag. 140

SITOGRAFIA

pag. 145

INDICE GRAFICI

Grafico 1 - Crescita del GDP per settore di attività	pag.	5
Grafico 2 - Aspetativa di vita alla nascita	pag.	6
Grafico 3 - Strade asfaltate nei paesi del Terzo Mondo	pag.	7
Grafico 4 - Linee telefoniche nei paesi del Terzo Mondo %o persone	pag.	8
Grafico 5 - Condizioni di vita per regioni	pag.	10
Grafico 6 - Correlazione distanza da Brasilia e reddito	pag.	66
Grafico 7 - Popolazione dell'Entorno per municipio	pag.	77
Grafico 8 - Raffronto popolazione Distretto Federale ed Entorno	pag.	78
Grafico 9 - Tasso di urbanizzazione Brasile, Distretto Federale, Entorno	pag.	78
Grafico 10 - Popolazione per aree	pag.	105
Grafico 11 - Livello di reddito Brasile, Lago Sul, Lago Norte, Distretto Federale	pag.	109

INDICE FIGURE

Figura 1 - <i>Favela</i> brasiliana	pag.	15
Figura 2 - Distanza tra Brasilia e le altre città	pag.	19
Figura 3 - Evoluzione della macchia urbana del Distretto Federale	pag.	21
Figura 4 - Dichiarazione di Lúcio Costa	pag.	22
Figura 5 - Evoluzione della popolazione urbana del Brasile dal 1964 al 2000	pag.	24
Figura 6 - Disegno raffigurante i <i>Candangos</i>	pag.	31
Figura 7 - Brasilia dal satellite	pag.	31
Figura 8 - <i>Plano Piloto</i> 1958 - Abitazioni dei lavoratori	pag.	34
Figura 9 - Cidade Livre 1958 poi denominata Núcleo Bandeirante	pag.	34
Figura 10 - <i>Superquadras</i> 1964	pag.	46
Figura 11 - Brasilia <i>Revisitada</i>	pag.	48
Figura 12 - Settore commerciale <i>Plano Piloto</i> de Brasilia (2004)	pag.	49
Figura 13 - Viale sud di Taguatinga (2003)	pag.	53
Figura 14 - Vista aerea ala sud <i>superblock</i>	pag.	56
Figura 15 - Distretto Federale 1964, 1989, 2003	pag.	69
Figura 16 - Riacho Fundo II	pag.	71
Figura 17 - <i>Entorno</i>	pag.	76
Figura 18 - Settore commerciale Taguatinga	pag.	106
Figura 19 - Quartiere popolare Distretto Federale	pag.	109
Figura 20 - Guará	pag.	113
Figura 21 - Autocostruzione di case	pag.	124

INDICE TABELLE

Tabella 1 - Grado di istruzione della popolazione del Distretto Federale secondo il livello di scolarità	pag.	59
Tabella 2 - Luogo di nascita della popolazione del Distretto Federale	pag.	60
Tabella 3 - Distribuzione delle famiglie per classi di reddito Distretto federale 1997	pag.	62
Tabella 4 - Reddito medio lordo mensile familiare e pro-capite per Regione amministrativa	pag.	63
Tabella 5 - Distribuzione delle famiglie secondo il tipo di residenza	pag.	67

PREMESSA

La costruzione della capitale brasiliana alla fine degli anni Cinquanta ebbe il suo fondamento su un sistema di pianificazione dello spazio urbano dove la funzionalità delle forme e la distribuzione organica degli insediamenti legali contrasta con la dinamica dei movimenti umani e socioeconomici che si manifestano sul suo territorio. Il Distretto Federale si è costituito in modo completamente diverso da quello immaginato dai suoi creatori. In realtà, Brasilia e il Distretto Federale come regione concepita per svilupparsi in maniera razionale, avrà svolgimenti alternativi che sfideranno tutti i tentativi di pianificazione. Questo lavoro ha per obiettivo principale l'analisi degli strumenti di pianificazione realizzati dal Governo del Distretto Federale e il rapporto con i processi insediativi informali. Nel primo capitolo vengono trattati gli aspetti relativi al fenomeno del sottosviluppo. Il capitolo secondo sarà dedicato ad una descrizione storica della formazione del Distretto Federale e della regione circostante. La formazione dello spazio regionale con la creazione della regione Geo-Economica di Brasilia e l'*Entorno* del Distretto Federale. Nel capitolo terzo verranno esposti i diversi piani di sviluppo economico e d'assetto del territorio oltre alle relazioni tra la

disponibilità d'infrastrutture urbane e di attrezzature collettive ed il tenore di vita della popolazione.

Nel quarto capitolo il rapporto tra formale ed informale diventa il tema dominante e il senso più originale della mia ricerca.

CAPITOLO 1

IL BRASILE: UN CONTINENTE DI GRANDI DISPARITA'

1.1 - Cenni sulla crescita carica di contraddizioni

Il Brasile è la decima economia del mondo. In termini sociali il suo trend è al pari dei paesi più arretrati del Terzo mondo. Il suo tasso di povertà è alto se confrontato con gli altri paesi che sono nello stesso livello di sviluppo, ovvero: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Romania, Senegal, Tunisia, Uganda, Vietnam, Zambia. Prendendo ad esame uno studio condotto dall'Università di São Paulo risulta che il Brasile è il paese che ha il più alto grado di disparità¹.

Mentre il Brasile ha il livello più alto di GDP² fra i seguenti paesi: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Romania, Senegal, Tunisia, Uganda, Vietnam, è il più disuguale.

Il Brasile era una delle economie con una delle crescite più veloci del XX secolo. Dal 1960 al 1980 il GDP pro-capite saltò da U\$2,000 a U\$6,000. Seguì un periodo di stagnazione, conosciuto in tutta l'America-Latina come la "decade perduta". Il recupero

¹ misurabile con il coefficiente di Gini.

² *Gross Domestic Production*=consumption+investment+government+spending+(export-import)

dopo la stabilizzazione riuscita con il “Real plan” del 1994 portò percentuali di crescita deludenti.

La strategia di crescita del c.d. “periodo del miracolo” negli anni sessanta e settanta, amministrata dalla dittatura militare, comportò grandi investimenti fatti principalmente utilizzando prestiti esteri. Dopo la crisi petrolifera degli anni ottanta il debito estero del Brasile aumentò a tal punto che il paese finì in una dura recessione³. Nel 1983-1984 ci fu un relativo recupero dell’economia con l’introduzione di una nuova valuta (il Cruzado) che portò ad una rapida espansione negli anni 1986-87⁴. Il periodo che va dal 1989 al 1993 seguito dalla stesura della nuova costituzione del 1988 portò alle elezioni democratiche del 1990. L’inflazione tornò a livelli altissimi, ed il *Collor plan* del 1991 non riuscì nell’intento di frenare il fenomeno dell’inflazione. La recessione del 1991-92 fu la causa della destituzione del Presidente Collor . In questo periodo cominciò l’apertura del commercio dopo una lunga fase di privatizzazioni.

Nel 1994, per merito del *Real Plan*, vi fu una riuscita stabilizzazione dell’economia. Tra il 1994 e il ‘96 vi fu un periodo di espansione che portò ad un ribasso apprezzabile della povertà.

³ In particolar modo negli anni 1981-1982.

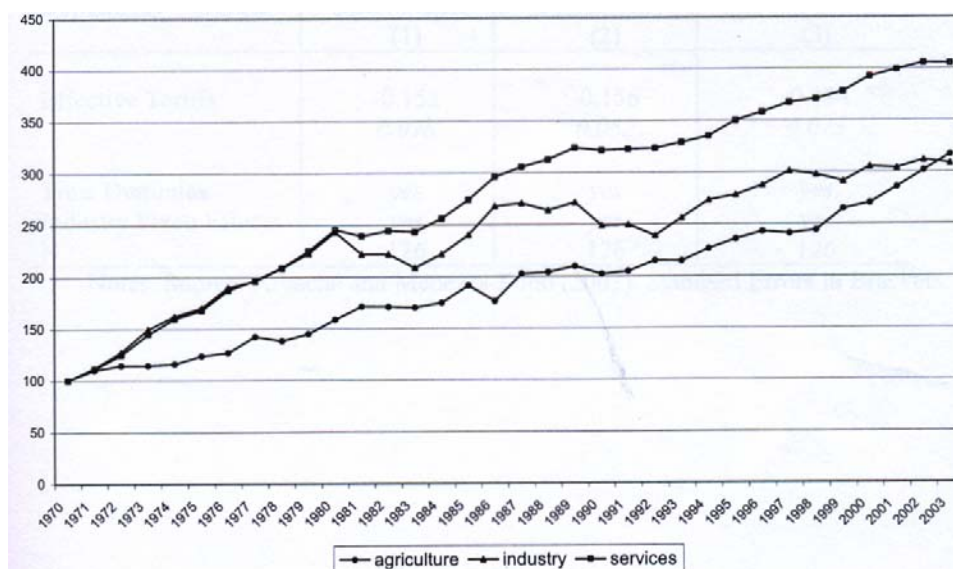
⁴ Questa rapida espansione contò sul controllo dei prezzi.

Per tutto il 1998 l'economia attraversò una fase di stagnazione, causata dal crollo delle economie Est asiatiche. La crescita continuò ad essere positiva sebbene ad un ritmo più basso.

La caratteristica più saliente dell'economia brasiliana negli anni ottanta è il comportamento dell'inflazione; l'inflazione annuale media in Brasile era la più alta del mondo nel periodo preso in esame prima che il *Real Plan* riuscisse a frenare l'inflazione a livelli civilizzati a partire dalla seconda metà degli anni Novanta.

Fin dagli anni Cinquanta l'economia si mosse dall'agricoltura all'industria e servizi. Nei primi anni '90 il Brasile era già un paese molto urbanizzato con approssimativamente il 70% della sua popolazione risiedente in aree urbane.

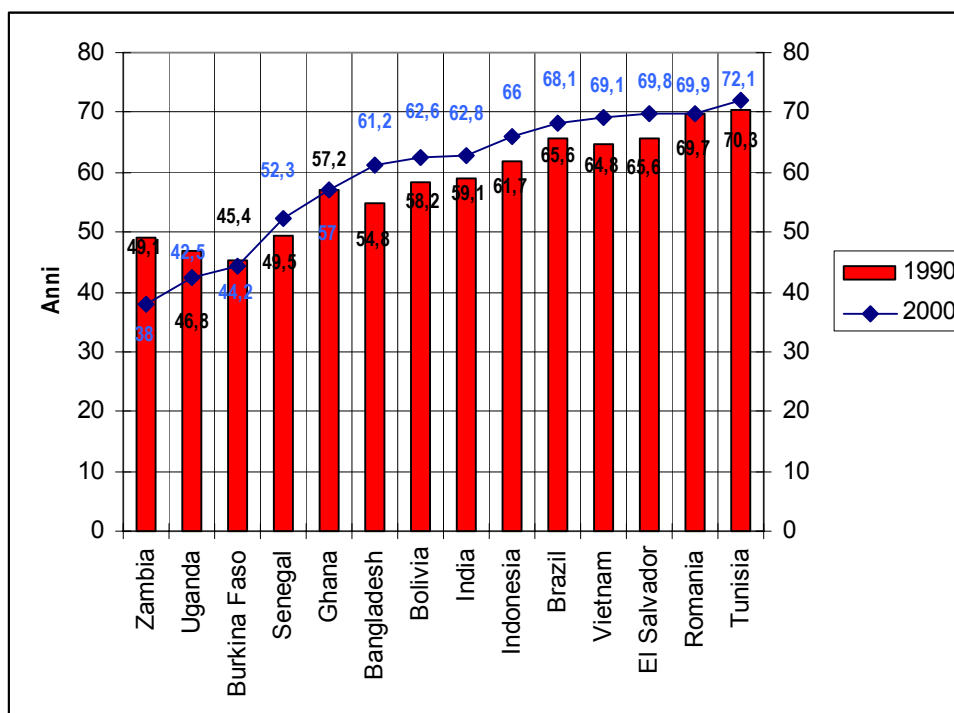
Grafico 1 - Crescita del GDP per settore di attività



Da: Ferreira, Francisco H.G., Lanjouw, Peter, Neri, Marcelo, *A robust poverty profile for Brazil using multiple data sources*, "Rev. Bras. Econ", 57, 1, (2003), p.59-92

Nonostante i suoi livelli alti di povertà il Brasile non si comporta troppo male in termini di indicatori di sviluppo umano se confrontato con gli altri paesi che si trovano nello stesso livello di sviluppo⁵. La durata presunta della vita alla nascita era approssimativamente di 66 anni nei primi anni Novanta e la mortalità infantile è passata da 50 morti per 1000 nascite nel 1990 a 32 per 1000 nascite nel 2000.

Grafico 2 - Aspettativa di vita alla nascita (*)



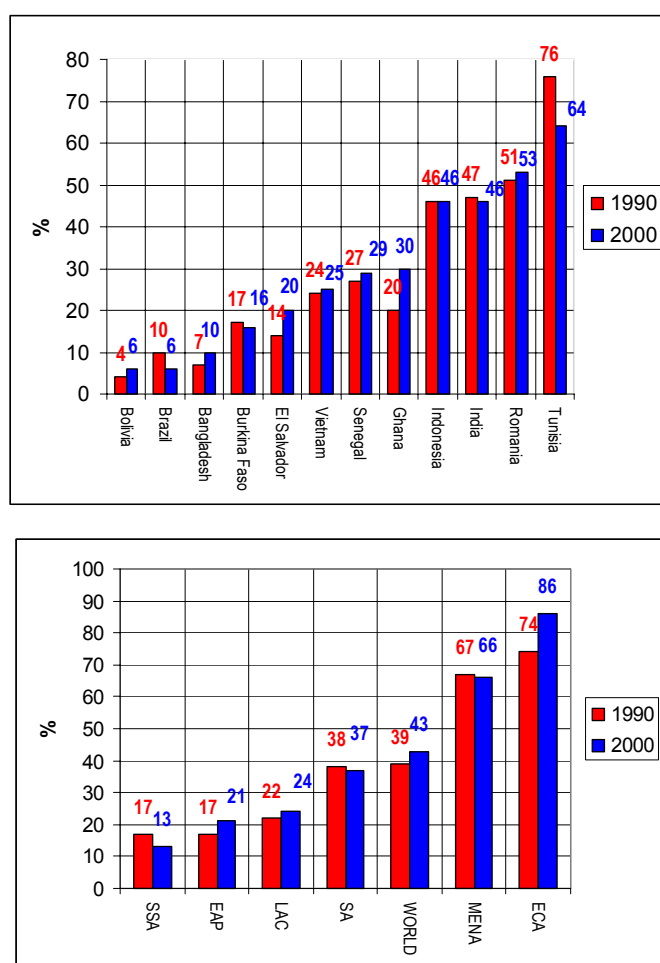
(*) Fonte: World Bank, *World Development Report 2006: Equità and Development*, Washington D.C., The World Bank and Oxford University Press, 2005

L'economia brasiliana rileva caratteristiche contraddittorie se si prendono ad esame le infrastrutture. Mentre la percentuale di

⁵ Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Romania, Senegal, Tunisia, Uganda, Vietnam.

strade pavimentate è bassa, ciò comporta ingenti difficoltà nell'arrivare nelle aree povere e nel trasportare cibo e altre merci attraverso il paese, il numero di linee telefoniche è cresciuto significativamente tra il 1990 ed il 2000 tanto che la percentuale è al di sopra della media mondiale.

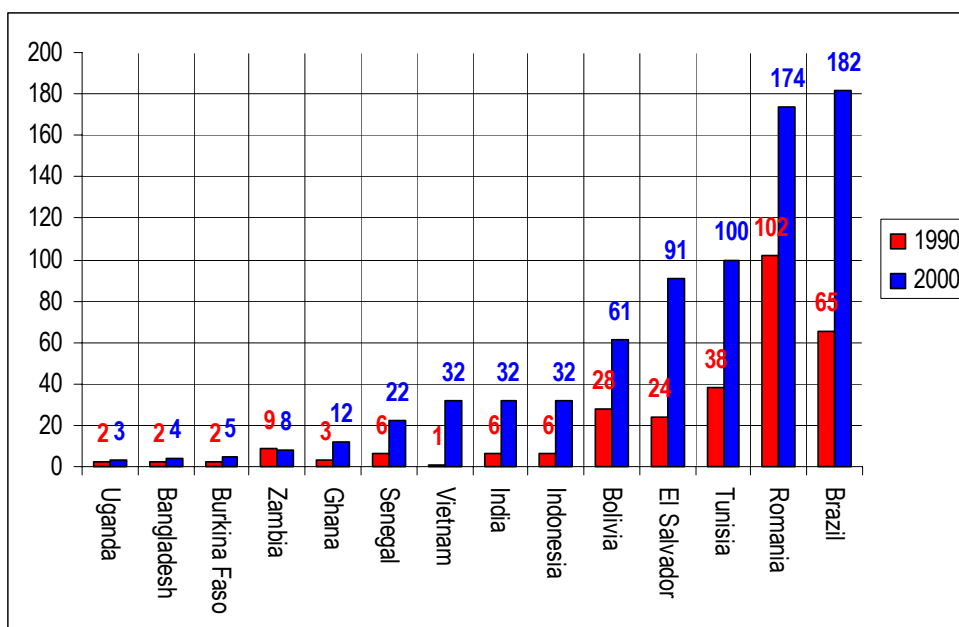
Grafico 3 - Strade asfaltate nei paesi del Terzo Mondo (*)



LAC = Latin America & Caribbean; EAP = East Asia And Pacific; ECA = Europe & Central Asia; SA = South Asia; SSA = Sub - Saharan Africa; MENA = Middle East And North Asia

(*)Fonte: World Bank, *World Development Report 2006: Equità and Development*, Washington D.C., The World Bank and Oxford University Press, 2005

Grafico 4 - Linee telefoniche nei paesi del Terzo Mondo ‰ persone (*)



(*) Fonte: World Bank, *World Development Report 2006: Equità and Development*, Washington D.C., The World Bank and Oxford University Press, 2005

Alla fine degli anni Ottanta, e nel corso degli anni Novanta, l'economia internazionale ha conosciuto una serie ininterrotta di crisi, che hanno progressivamente fatto scomparire dal panorama quasi tutti quei paesi che si erano presentanti quali temibili concorrenti dell'economia statunitense. Per prime sono entrate in crisi le cosiddette tigri asiatiche: Malesia, Corea del Sud, Formosa, Singapore, Thailandia, etc. Poi è stata la volta del Giappone, ed infine Brasile e, a scoppio ritardato, dell'Argentina. Se si esclude il Giappone, tutte le altre crisi non si sono dimostrate vantaggiose per il recupero degli USA sui mercati internazionali. La

contrazione della richiesta di merci, conseguente alle crisi economiche di paesi legati strettamente all'economia statunitense, si è sommata alla contrazione dovuta alla rigida applicazione delle teorie neoliberiste in tutti i paesi ciò che ha comportato una riduzione dei redditi da lavoro dipendente (la grande massa dello sviluppo dei mercati in epoca keynesiana) a favore delle rendite.

1.2 - Ineguaglianza regionale

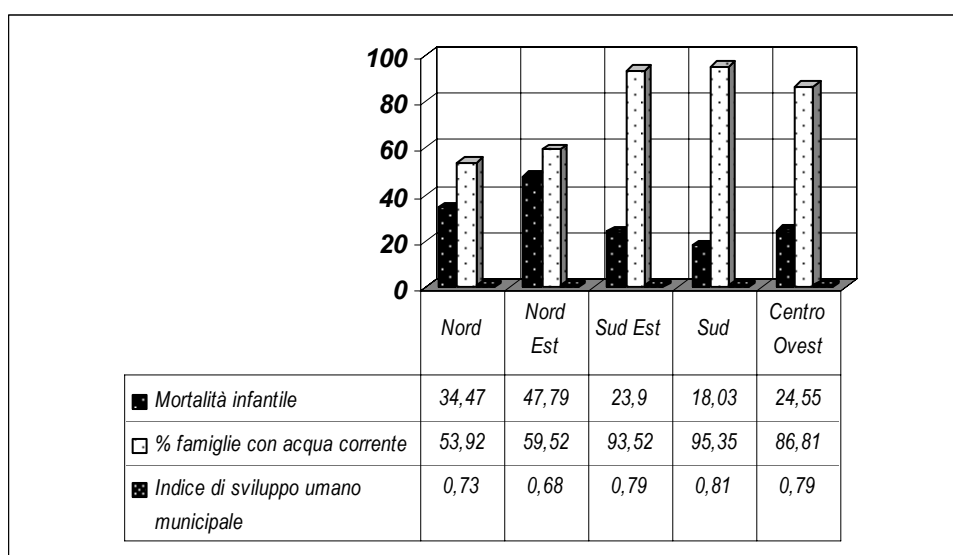
Il modello di sviluppo osservato attraverso le regioni brasiliane è riflesso anche nelle loro condizioni sociali e nella produzione. Condizioni sociali che concernono un miglioramento complessivo fu osservato in tutte le regioni nelle recenti decadi, con un trend ancor più positivo nelle regioni più sviluppate. Una disparità enorme si può osservare tra il nord nord-est e le altre regioni in termini di mortalità infantile e di igiene di base. La regione meridionale ha una percentuale di mortalità di 18.3 (per 1000 bambini nati vivi), mentre nel nord-est la percentuale è più che doppia (47,79 ‰)

Nelle regioni del sud e sud-est il 90% della popolazione ha acqua corrente nelle abitazioni, mentre nel nord e nelle regioni del nord-est questa percentuale è meno del 60%.

Nelle regioni del nord e nord-est la media degli indici dello sviluppo umano e municipale (IDHM) per regione che comprende reddito, istruzione, e longevità è assai basso.

Nel periodo che va dal 1985 al 2000, il GDP pro capite crebbe in tutte le regioni, eccetto che nella regione del nord-est, dove rimase virtualmente lo stesso. La regione del nord-est ha il più basso GDP pro capite mentre la regione del sud-est ha il più alto GDP pro capite. In termini della distribuzione di reddito, le disparità fra le regioni sono ancor più marcate. Le regioni più povere sono anche quelle più disuguali, come mostrato dall'indice di Gini⁶

Grafico 5 - Condizioni di vita per regioni (*)



(*) Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Human development atlas in Brazil*, Rio de Janeiro, Serviço Grafico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005

⁶ 0=perfetta uguaglianza di reddito; 1=perfetta disuguaglianza di reddito

L'evoluzione dell'ineguaglianza negli ultimi 23 anni può essere suddivisa in tre tappe principali: 1) dal 1981 al 1989 si registra un aumento dell'ineguaglianza; 2) dal 1989 al 1993 si registra un periodo di "vetta"; 3) dal 1993 al 2004 si registra un forte declino⁷della ineguaglianza.

Secondo gli indicatori di sviluppo pubblicati dalla Banca mondiale esistono cinque gruppi sociali in Brasile: 1)-i miserabili, 24 milioni di persone 2)- i poveri, 30 milioni; 3)-quelli che si arrangiano, 60 milioni, 4)-la classe media, 50 milioni; 5) - i ricchi, 2 milioni. In conclusione circa 114 milioni di persone vivono tra la miseria e la povertà. Nel paese dal debito estero (227 miliardi di dollari) più alto fra tutti i cosiddetti "emergenti" (Paesi come l'Irlanda e Taiwan) l'1% più ricco della popolazione detiene una quantità di ricchezze pari a quelle complessive del 50% più povero.

1.3 - Lula e le *Favelas*

La prima risposta politica data dal partito di Lula è il progetto di «privatizzazione» delle *favelas*. Un decreto che rilascia «certificati di possesso» per i terreni dove sorgono le case; quasi tutte costruite in maniera abusiva in spazi incolti, su proprietà del demanio statale, l'unico vincolo è che non vi siano rischi di frana o di

⁷ Ferreira, Francisco H.G., Lanjouw, Peter, Neri, Marcelo, *A robust poverty profile for Brazil using multiple data sources*, "Rev. Bras. Econ", 57, 1, (2003), p.59-92

vincoli ambientali. La proprietà consentirà di superare la condizione di estraneità e di precarietà, che in molti casi è premessa dell'abbandono. Renderà possibili piccoli investimenti nelle opere di manutenzione e di miglìoria di strade ed edifici. Queste misure da sole non bastano, come dice Lula: «Nel nostro programma di sicurezza, la prima arma per combattere la delinquenza è la cultura». Molto potranno fare i programmi integrati di scolarizzazione straordinaria che il Governo ha messo in cantiere. «Si tratta di mobilitare tutta la società, soprattutto i giovani che hanno già una cittadinanza, per disputare al crimine organizzato e al narcotraffico i milioni di abitanti delle periferie e delle *favelas* che vogliono avere una vita onesta, ma che oggi vivono assediati dai banditi. Il nostro programma di Governo prevede investimenti diretti nell'equipaggiamento e nella formazione della Polizia, ma questo non basta: occorre decidere, fare, negoziare »

In Brasile i quartieri della marginalità sociale, delle città informali nelle città formali, sono circa 3.095. Il tasso di crescita delle *favelas*, negli ultimi anni è stato del 22.5 %: a San Paolo un milione e mezzo di persone, a Rio de Janeiro sono 811 mila, a Minas Gerais 256 mila. Dei 54 milioni di brasiliani che sono al di sotto della soglia di povertà, uno su tre sopravvive con meno di un dollaro al giorno. Gli omicidi sono ogni anno 38mila. Più del 15

% dei bambini al di sotto dei 5 anni soffrono di denutrizione cronica. Solo il 50 % della popolazione infantile vive in case in cui sia possibile bere acqua filtrata o corrente. Più del 50 % di loro vive in famiglie con un reddito pro capite che corrisponde alla metà del salario minimo. Circa 4 milioni di bambini dai 7 ai 14 non frequentano la scuola. Il sistema scolastico è selettivo: su 100 bambini iscritti al primo anno, solo 47 arrivano al quarto anno delle elementari, e solo 20 concludono l'iter. Nel rapporto sui diritti umani della Commissione ONU è scritto che la polizia militare, solo a San Paolo, uccide una persona ogni sette ore. Il più delle volte si tratta di eliminazioni sommarie di minorenni.

C'è uno strano paradosso, ha scritto Guido Rampoldi⁸, in virtù del quale le *favelas* più grandi del Brasile o hanno nomi di utopie inventate dai filosofi antichi (*Cidade de Deus* è la Città di Dio, *Helio-polis* è la Città del Sole), oppure di luoghi meravigliosi (*Paraisopolis* è la Città del Paradiso, *Jardim*). A queste parole beffarde oggi corrispondono distese di “stamberghe” a perdita d'occhio, addossate l'una sull'altra come per cercare protezione. Le *favelas* sono spazi di confine tra mondi, zone grigie, terre di nessuno.

Con un piccolo atto di coraggio, nell'insediare il suo nuovo Governo, Lula ha nominato come Sottosegretario alla sicurezza

⁸ **Guido Rampoldi**, giornalista, è inviato speciale del quotidiano "la Repubblica". Esperto di medioriente e mondo islamico, ha scritto *La banalità del bene* (Laterza 2003) e *I giacimenti del potere* (Mondadori 2006).

un antropologo, Luiz Edoardo Soares, uno studioso molto impegnato sul terreno sociale, che solo due anni prima aveva pubblicato *Meu Casaco de General*, un documentato e spietato atto di accusa contro le Polizie brasiliane scritto sulla scorta della sua esperienza nel Governo dello Stato di Rio. Un libro, ha raccontato ancora Rampoldi, che spiega perché nelle *favelas* i poliziotti siano temuti quanto i *traficantes*. Soprusi quotidiani, assassini a freddo dei minorenni, stupri, torture, ladrocinii, commerci occulti nei quali negoziano con i malavitosi armi, droga. Molti tutori dell'ordine, scrive Soares, sono "criminali in uniforme". Ovviamente ci sono dei poliziotti coraggiosi che si ribellano a questi costumi: ma la maggioranza, lascia intendere il libro, tollera. La parola d'ordine di Soares oggi è: «La sicurezza è un diritto di tutti». Non è così scontato affermarlo. E la sicurezza nelle *favelas* è la lotta per la sopravvivenza di chi si oppone alle associazioni criminali. Secondo la commissione contro la violenza, solo nelle *favelas* di Rio in dieci anni sono stati assassinati o allontanati 400 *leader* delle associazioni di abitanti, rimpiazzati da sicari o piccoli *gangster*.

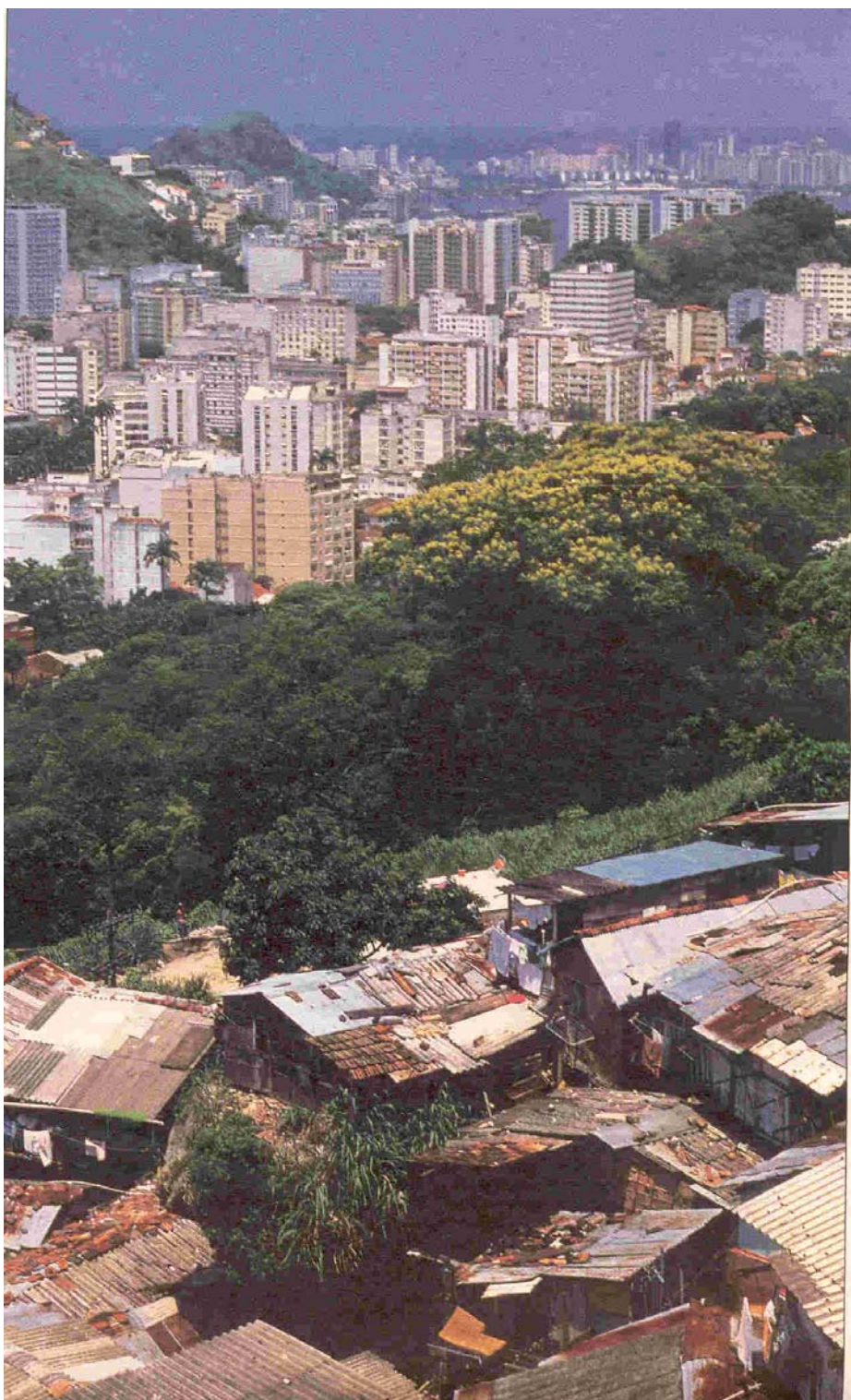


Figura 1 - *Favela* brasiliana, da Alberto Magnaghi, *Conoscenza e progetto del territorio per l'innovazione*, Pisa, Sant'Anna - IRME, 2005